REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, quince (15) de abril de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El Licenciado Daniel Cáceres, quien actúa en nombre y representación del **MUNICIPIO DE CHAME**, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa para el Cobro de Sumas de Dinero Dejadas de Pagar, con relación al impuesto de extracción de arena, para que se condene al Municipio de Capira, al pago de Setecientos Noventa y Ocho Mil Doscientos Tres Balboas con 66/100 (B/.798,203.66), por incumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo N° 23 de 16 de agosto de 1978 y el Acuerdo N° 12 de 8 de septiembre de 2008, suscritos entre ambos Municipios.

I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.

De acuerdo al apoderado judicial del **MUNICIPIO DE CHAME**, mediante los Acuerdos N° 23 de 16 de agosto de 1978 y N° 12 de 8 de septiembre de 1978, los Municipios de Capira y Chame acordaron distribuir, a partir del mes de mayo de 1978, el cincuenta por ciento (50%) de los ingresos totales provenientes de la extracción de arena en sus zonas, y que el primero de dichos Municipios realizaría los cobros de dichos dineros, y los depositaría en una cuenta especial, a fin de realizar posteriormente la distribución por partes iguales.

Añade el accionante que, conforme al audito realizado por la Contraloría General de la República, durante el periodo del 1 de noviembre de 2002 al 31 de diciembre de 2007, se determinó que los ingresos obtenidos en concepto del impuesto de extracción de arena, dejados de pagar por el Municipio de Capira al **MUNICIPIO DE CHAME**, totalizan la suma de Setecientos Noventa y Ocho Mil Doscientos Tres Balboas con 66/100 (B/.798,203.66).

Agrega que las sumas de dinero dejadas de pagar por el Municipio demandado, pueden ser utilizados por el Municipio accionante en el desarrollo de programas y proyectos que redunden en beneficio de sus habitantes; sin embargo, señala que las autoridades del Municipio de Capira "se mantienen en una actitud contumaz de reconocer estas sumas de dinero dejadas de pagar al Municipio de Chame". (foja 6 del Expediente)

Por razón de lo anterior, la parte actora estima violados los artículos Primero y Segundo del Acuerdo N° 23 de 16 de agosto de 1978, suscrito entre los Municipios de Chame y Capira, por considerar que esta última entidad municipal, ha incumplido su deber de realizar la distribución del cincuenta por ciento (50%) de las sumas que le corresponden al **MUNICIPIO DE CHAME**, por razón del impuesto de extracción de arena.

II. INFORME DE CONDUCTA DEL MUNICIPIO DE CAPIRA.

De la Demanda instaurada se corrió traslado a la entonces Alcaldesa del Distrito de Capira, quien rindió un informe explicativo de su actuación, que consta de fojas 80 a 81 del Expediente, y el cual en su parte medular señala lo siguiente:

> "PRIMERO: Que el Municipio de Capira, en ningún momento se ha negado a cumplir con el pagó señalado en el fallo de fecha 2 de septiembre de 2008. (sic)
>
> Mediante Resolución No. 20-16 de fecha 6 de agosto de 2016, "Por medio de la cual Consejo Municipal de Capira autoriza a la honorable alcaldesa, Licda. BETZAIDA ENITH SÁNCHEZ, para que realice todos los trámites y gestiones ante el Ministerio economía y fianza, para la obtención de la partida correspondiente para el saldo adeudado, por razón de la ordenado en la sentencia de 2 de septiembre de 2008, que ordena pagar al municipio de chame las suma de dinero dejadas de pagar con relación al impuesto de extracción de arena. (sic)
>
> La Licda. BETZAIDA ENITH SÁNCHEZ, ha gestionado mediante oficio No. 721-DB-15 de fecha 15 de julio de 2015, al excelentísimo Presidente de

la República de Panamá Ing. Juan Carlos Varela Rodríguez, en la cual solicitamos su colaboración en relación a los gobierno locales de la deuda adquirida de la administración Municipal de Capira, para hacerle frente al compromiso adquirido con el Municipio de Chame. (sic)

SEGUNDO: Es importante señalar que en la Administración del Maestro IVAN ULISES SAURI, inicia su primer pago en el año 2012 que el mismo realiza el primer pago por la suma de B/.5,000.00 balboas y la administración actual se ha pagado de manera progresiva lo adeudado. Actualmente el Municipio de Capira ha pagado montos significativos al Municipio de Chame la suma de B/.248,086.50 balboas actualmente. Ya que no contamos con un altos ingresos. Contamos con trece (13) corregimientos y de los cuales cinco (5) son de extrema pobreza. (sic)

...

CUARTO: El Municipio de Capira, es un municipio que no cuenta actualmente con grandes contribuciones industriales y comerciales en nuestro Distrito, y no es elevada como en otro municipio en la Provincia de Panamá Oeste. En el último años esta administración ha elevado a B/.30,000.00 el pago anual de esta deuda el cual ya llevamos un aproximado de un 31.77% de lo adeudado". (sic)

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista Nº 1462 de 12 de diciembre de 2017, visible de fojas 84 a 90 del Expediente, el representante del Ministerio Público emitió su criterio en atención a la Ley, al existir intereses contrapuestos entre dos entidades municipales.

En ese sentido, estima que, al momento en que se suscitaron los hechos, se encontraban en firme los Acuerdos municipales cuya aplicación exige el **MUNICIPIO DE CHAME**, y, por tanto, tenían fuerza obligatoria mientras no hubiesen sido suspendidos sus efectos, ni declarados contrarios a la Ley por los Tribunales de Justicia.

Por razón de ello, considera el Procurador de la Administración que el Municipio de Capira debe cancelar al Municipio demandante, la mitad de las sumas que resulten de lo que se pruebe dentro del presente Proceso, y que hayan sido recaudadas como producto del impuesto de extracción de arena, a que se refieren los Acuerdos vigentes entre ambos entes municipales.

Finalmente, indica que es errónea la interpretación de la apoderada judicial del Municipio demandado, cuando señala que dado que la Sentencia de 29 de enero de 2010, proferida por la Sala Tercera, declaró nulo, por ilegal, el Acuerdo N° 23 de 16 de agosto de 1978, son improcedentes las peticiones del **MUNICIPIO**

DE CHAME. Así, estima que en dicho Fallo, el Tribunal dejó claro que, por tratarse de una Acción Contencioso-Administrativa de Nulidad, sus efectos son hacia el futuro, y por tanto, los derechos surgidos a favor de ambos Municipios se mantienen intactos, con anterioridad a la ejecutoria de la referida Resolución de 29 de enero de 2010.

IV. DECISIÓN DE LA SALA.

Cumplidos los trámites que corresponden a este tipo de Proceso, procede la Sala a decidir el fondo de la pretensión planteada por la parte demandante.

COMPETENCIA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer de la Demanda Contencioso-Administrativa para el Cobro de Sumas de Dinero Dejadas de Pagar, promovida por el **MUNICIPIO DE CHAME**, a través de apoderado judicial, con fundamento en lo que dispone el artículo 97, numeral 6, del Código Judicial, por tratarse de cuestiones administrativas suscitadas entre dos o más Municipios.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, el demandante es un ente municipal, que comparece en defensa de un interés particular, por razón de las sumas de dinero que le adeuda el Municipio de Capira, con relación al impuesto de extracción de arena, circunstancia que lo legitima para promover la Acción examinada.

Por su lado, el Municipio de Capira es igualmente una entidad municipal, que se encuentra legitimada como sujeto pasivo en la presente Demanda, al ser la supuesta deudora de las sumas exigidas por el **MUNICIPIO DE CHAME**, en concepto de impuesto de extracción de arena.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la Acción bajo examen tiene por objeto el cobro de presuntas sumas de dinero dejadas de pagar por el Municipio de Capira al **MUNICIPIO DE CHAME**, por razón del impuesto de extracción de arena submarina, de acuerdo a lo regulado en los Acuerdos N° 23

de 16 de agosto de 1978 y N°12 de 8 de septiembre de 1978, celebrados entre los Consejos Municipales de ambos Distritos.

De acuerdo al apoderado judicial del demandante, dicha petición encuentra su sustento en el incumplimiento, por parte del Municipio de Capira, de su obligación de distribuir al **MUNICIPIO DE CHAME**, el cincuenta por ciento (50%) de lo recaudado en concepto del impuesto de extracción de arena submarina, durante el período del 1 de noviembre de 2002 al 31 de diciembre de 2007, de acuerdo al audito realizado por la Contraloría General de la República, y de conformidad al contenido de los Acuerdos que se indican a continuación:

a) El Acuerdo N° 23 de 16 de agosto de 1978, por el cual los Consejos Municipales de Chame y Capira, en uso de sus facultades legales, basándose en los artículos 219 y 220 de la Constitución Política, y en la Ley N° 55 de julio de 1973, resolvieron lo siguiente:

> "PRIMERO: Distribuir a partir del mes de Mayo de 1978, entre ambos Municipios y en partes iguales (50% c/u), el ingreso total proveniente en la extracción de arena en las zonas especificadas dentro de la Bahía de Chame, independientes del desplazamiento de la extracción de una a otra zona.
>
> SEGUNDO: Establecer que el cobro de impuesto sobre la extracción de arena lo hará el Municipio ribereño. Este depositará estos fondos en una cuenta especial y procederá a la distribución en partes iguales para ambos Municipios." (fojas 10 a 11 del Expediente)

b) El Acuerdo N° 12 de 8 de septiembre de 1978, por el cual ambos Concejos consideraron:

> "1°. Distribuir a partir del mes de Mayo de 1978, entre ambos Municipios y en partes iguales (50% c/u), el ingreso total proveniente de la extracción de arena en las zonas especificadas dentro de la Bahía de Chame, independientemente del desplazamiento de la extracción de arena a otra zona.
>
> 2°. Establecer que el cobro de Impuesto sobre la extracción de arena la hará el Municipio ribereño. Este depositará estos fondos en una cuenta especial y procederá a la distribución en partes iguales para ambos municipios". (fojas 12 a 13 del Expediente)

Ahora bien, los ingresos que se aducen dejados de percibir por el **MUNICIPIO DE CHAME**, a consecuencia de la extracción de arena en las zonas antes especificadas, fueron determinados por la Contraloría General de la República, en el Informe de Auditoría Especial Núm. 150-571-2009-DINAG-

ORAPO de 12 de junio de 2009, que reposa de fojas 110 a 126 del Expediente, y que fuere admitido como prueba aducida por la parte actora dentro del presente Proceso, a través del Auto de Pruebas N° 126 de 26 de marzo de 2018.

Cabe resaltar que, con anterioridad, en un Proceso de Cobro de Impuestos formulado por el **MUNICIPIO DE CHAME** contra el Municipio de Capira, identificado con el Número de Expediente 490-07, la Sala Tercera, mediante la **Resolución de 2 de septiembre de 2008**, condenó a este último Municipio a pagar al ente municipal demandante, la suma de Setecientos Ochenta Mil Novecientos Ochenta y Seis Balboas con 50/100 (B/.780,986.50), en concepto del cincuenta por ciento (50%) del impuesto de extracción de arena, correspondiente al período del 10 de septiembre de 1985 al 31 de octubre de 2002, por incumplimiento de la **Sentencia de 10 de septiembre de 1985**, dictada por este Tribunal.

Cabe resaltar que, el referido Pronunciamiento de 10 de septiembre de 1985 de la Sala Tercera, se relaciona igualmente con la presente Acción, ya que reconoce la validez del Acuerdo N° 23 de 16 de agosto de 1978, que sirve de sustento a la petición de sumas de dinero dejadas de pagar, exigidas por la parte demandante al Municipio de Capira.

En ese sentido, la mencionada Sentencia de esta Corporación de Justicia señaló lo siguiente:

> "Este Tribunal aprecia del análisis de las constancias procesales aportadas, que de los Acuerdos No. 23 de 16 de agosto de 1978 y No.12 de 8 de septiembre de 1978, deriva la obligación por parte del MUNICIPIO DE CAPIRA de distribución del 50% de las sumas recibidas, en concepto del Impuesto de Extracción de Arena, a favor del MUNICIPIO DE CHAME.
>
> El Acuerdo No. 23 de 16 de agosto de 1978 se encuentra vigente y por tanto su contenido es de obligatorio cumplimiento para los MUNICIPIOS DE CAPIRA Y CHAME.
>
> Se ha acreditado además, que el MUNICIPIO DE CHAME reiteradamente ha solicitado al MUNICIPIO DE CAPIRA el cumplimiento de la obligación, a través de notas y diversas actuaciones, cuyos resultados han sido infructuosos.
>
> La omisión del MUNICIPIO DE CAPIRA de la correspondiente distribución por el ingreso del impuesto de extracción de arena submarina, se evidencia por la falta de apertura de una cuenta especial en el Banco Nacional

de Panamá, para el depósito de los fondos provenientes de la referida actividad y su repartición equitativa, lo cual fue previsto en virtud al enunciado Acuerdo No. 23 de 1978; como tampoco hay constancia que tal distribución se diera por otros medios.

La suma líquida exigida se acredita por medio del Informe de Auditoria Especial No.19-571-2003-DAG-DAAG de la Contraloría General de la República, con fecha de 28 de abril de 2003, donde se cuantificó que la suma que le corresponde recibir a cada municipio asciende a SETECIENTOS OCHENTA MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS BALBOAS CON 50/100 (B/.780.986.50), la cual a la fecha de emisión del informe no había sido recibida por el MUNICIPIO DE CHAME".

En este punto, es necesario indicar que, posteriormente, mediante la **Resolución de 29 de enero de 2010**, esta Corporación de Justicia –en virtud de una Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad ensayada por el Licenciado Gilberto Ryall-, declaró nulo, por ilegal, el Acuerdo N° 23 de 16 de agosto de 1978, suscrito entre los Municipios de Chame y Capira.

No obstante lo anterior, esta Decisión de la Sala Tercera señaló en su parte motiva que, por tratarse de una Acción de Nulidad, la misma producía efectos jurídicos hacia el futuro, y, por tanto, **los derechos surgidos a favor de ambos Municipios, como consecuencia del Acuerdo N° 23 de 1978, con anterioridad a la ejecutoria de la Sentencia de 29 de enero de 2010, se mantenían incólumes**.

Por razón de ello, las sumas de dinero por razón del impuesto de extracción de arena, reclamadas en esta oportunidad por el **MUNICIPIO DE CHAME** al Municipio de Capira, correspondientes al período del 1 de noviembre de 2002 al 31 de diciembre de 2007, son perfectamente exigibles por la entidad municipal accionante, y de igual manera, se encuentran debidamente verificadas por la Contraloría General de la República, a través del Informe de Auditoría Especial Núm. 150-571-2009-DINAG-ORAPO de 12 de junio de 2009, que identifica, entre otras cosas, las operaciones desarrolladas por las distintas empresas de extracción de arena, en las áreas sujetas a concesión, así como el procedimiento de cobro de impuestos de extracción de arena, y los ingresos percibidos por el Municipio de Capira en este concepto.

En ese sentido, el mencionado Informe de Auditoría Especial determinó, que los ingresos totales recibidos por el Municipio demandado, durante el periodo examinado, por razón del impuesto de extracción de arena, ascendieron a la suma de Un Millón Seiscientos Trece Mil Quinientos Ochenta y Un Balboas con 57/100 (B/.1,613,581.57), tal como se observa a foja 126 del Expediente.

No obstante lo anterior, de igual manera, los auditores de la entidad fiscalizadora establecieron que el Municipio de Capira, incurrió en gastos por el cobro del impuesto de extracción de arena, durante el mismo periodo, los cuales totalizaron la suma de Diecisiete Mil Ciento Setenta y Cuatro Balboas con 25/100 (B/.17,174.25). (foja 127 del Expediente)

Finalmente, los funcionarios de la Contraloría General de la República concluyeron que el Municipio de Capira, utilizó en su totalidad los ingresos provenientes del pago por el impuesto de extracción de arena, y por tanto, no distribuyó con el ente municipal demandante, los ingresos percibidos en este concepto, desconociendo el contenido del Acuerdo N° 23 de 1978, suscrito con el **MUNICIPIO DE CHAME**.

Por razón de lo anterior, y conforme a los resultados del Informe de Auditoría Especial Núm. 150-571-2009-DINAG-ORAPO de 12 de junio de 2009, puede inferirse que a la parte demandante le corresponde la suma de **Setecientos Noventa y Ocho Mil Doscientos Tres Balboas con 66/100 (B/.798,203.66), por razón del cincuenta por ciento (50%) del impuesto de extracción de arena, recaudado por el Municipio de Capira, durante el periodo del 1 de noviembre de 2002 al 31 de diciembre de 2007,** y conforme a lo dispuesto en el Acuerdo N° 23 de 16 de agosto de 1978 y el Acuerdo N° 12 de 8 de septiembre de 2008, suscritos entre ambos Municipios.

Ahora bien, esta Superioridad debe hacer referencia a los argumentos del Municipio de Capira, a través de su apoderada judicial, donde señala que dicha Administración Municipal ha realizado pagos significativos al **MUNICIPIO DE CHAME**, en concepto del ciento (50%) del impuesto de extracción de arena, que

140

totalizan la suma de Doscientos Cuarenta y Ocho Mil Ochenta y Seis Balboas con 50/100 (B/.248,086.50), y, por tanto, que la Alcaldía de Capira no se ha negado a cumplir con lo ordenado en el Fallo de 2 de septiembre de 2008. (fojas 71 a 73 y 128 a 129 del Expediente)

En relación a los planteamientos anteriores, la Sala Tercera debe manifestar que la condena impuesta al Municipio de Capira por este Tribunal, a través de la Sentencia de 2 de septiembre de 2008, corresponde a las sumas ingresadas a dicho Municipio por concepto del impuesto de extracción de arena, durante el periodo del 10 de septiembre de 1985 al 31 de octubre de 2002, y son distintas a las sumas reclamadas en esta ocasión por el **MUNICIPIO DE CHAME**, que recaen sobre el periodo del 1 de noviembre de 2002 al 31 de diciembre de 2007, y sobre las cuales no se ha realizado ninguna amortización, conforme fue concluido por los auditores de la Contraloría General de la República.

Por razón de lo anterior, y de un análisis de las constancias procesales aportadas, esta Corporación de Justicia puede concluir que, de los Acuerdos N° 23 de 16 de agosto de 1978 y N° 12 de 8 de septiembre de 2008, suscritos entre los Municipios de Capira y Chame, y de acuerdo a lo decidido por este Tribunal en la Sentencia de 29 de enero de 2010, que declaró que se mantenían intactos los derechos adquiridos por ambos Municipios, con anterioridad a la ejecutoria de dicha Decisión, se deriva la obligación clara y exigible a cargo de la parte demandada, de cancelar al **MUNICIPIO DE CHAME**, el ciento (50%) del impuesto de extracción de arena percibido durante el periodo del 1 de noviembre de 2002 al 31 de diciembre de 2007, **y que de acuerdo al Informe de Auditoría Especial Núm. 150-571-2009-DINAG-ORAPO de 12 de junio de 2009, elaborado por la Contraloría General de la República, a cada Municipio le corresponde recibir la suma de Setecientos Noventa y Ocho Mil Doscientos Tres Balboas con 66/100 (B/.798,203.66).**

En ese sentido, ante la omisión del Municipio demandado en distribuir los ingresos generados por el impuesto de extracción de arena submarina, lo que se

evidencia por la falta de apertura de una cuenta especial en el Banco Nacional de Panamá, para el depósito de los fondos provenientes de la referida actividad, y su correspondiente repartición equitativa con el Municipio accionante, tal como fue previsto en el Acuerdo N° 23 de 16 de agosto de 1978 -de la cual tampoco hay constancia por otros medios-, lo procedente es reconocer y declarar que **el Municipio de Capira adeuda al MUNICIPIO DE CHAME, la suma de Setecientos Noventa y Ocho Mil Doscientos Tres Balboas con 66/100 (B/.798,203.66), en concepto de distribución del impuesto de extracción de arena, correspondiente al periodo 1 de noviembre de 2002 al 31 de diciembre de 2007.**

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **CONDENA** al Municipio de Capira a pagar al **MUNICIPIO DE CHAME**, la suma de **SETECIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS TRES BALBOAS CON 66/100 (B/.798,203.66)**, en concepto de cincuenta por ciento (50%) del impuesto de extracción de arena, correspondiente al periodo del 1 de noviembre de 2002 al 31 de diciembre de 2007.

NOTIFIQUESE,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 19 DE abril DE 2021
A LAS 8:34 DE LA mañana
A Procuradora de la Administración
Firma